



# Les réformes libérales des années 1990 et leur impact sur le modèle du pouvoir dans la région de Nijni Novgorod

Valery Kossov

## ► To cite this version:

Valery Kossov. Les réformes libérales des années 1990 et leur impact sur le modèle du pouvoir dans la région de Nijni Novgorod. Revue d'Etudes Comparatives Est-Ouest, 2013. hal-01326219

**HAL Id: hal-01326219**

**<https://hal.science/hal-01326219>**

Submitted on 3 Jun 2016

**HAL** is a multi-disciplinary open access archive for the deposit and dissemination of scientific research documents, whether they are published or not. The documents may come from teaching and research institutions in France or abroad, or from public or private research centers.

L'archive ouverte pluridisciplinaire **HAL**, est destinée au dépôt et à la diffusion de documents scientifiques de niveau recherche, publiés ou non, émanant des établissements d'enseignement et de recherche français ou étrangers, des laboratoires publics ou privés.

## **Les réformes libérales des années 1990 et leur impact sur le modèle du pouvoir dans la région de Nijni Novgorod.**

### **Introduction**

Depuis le lancement des réformes libérales en 1992 par le gouvernement de Gaïdar, la Russie fédérale a vu émerger, sur fond de dégradation générale du paysage économique post-soviétique, une région particulièrement dynamique en matière de promotion du libéralisme. Il s'agit de la région de Nijni Novgorod (ex-Gorki), dirigée entre 1991 et 1997 par un jeune gouverneur, Boris Nemtsov<sup>1</sup>. En effet, c'est en grande partie grâce à ce réformateur libéral que la région a pu être considérée par de nombreux observateurs comme une « vitrine » du capitalisme russe, mais aussi comme un vaste terrain d'expérimentation plus ou moins réussie du modèle libéral anglo-saxon. Aujourd'hui, les experts économistes, politologues et juristes russes de la région dressent de la gouvernance de Boris Nemtsov un bilan ambivalent, tant au plan des résultats des réformes économiques, qu'au plan politique du modèle de pouvoir régional. Finalement, au niveau de la région de Nijni, comme au niveau du pays tout entier, ce sont les réformes économiques qui ont conditionné et prédéfini le modèle du pouvoir politique, et non les modèles occidentaux traditionnels. Comme le pressent très justement Guy Hermet en 1997, si, dans un premier temps, l'objectif des réformes était l'instauration rapide de la démocratie, il semble que les experts occidentaux et les élites russes se soient convaincus de la nécessité de commencer par instaurer une économie de marché. A Nijni Novgorod, le libéralisme économique a été prioritaire sur les réformes politiques. La première partie de cet article revient sur les grandes lignes des réformes initiées par Nemtsov dans les secteurs économiques considérés comme prioritaires, en l'occurrence, les grandes industries régionales, l'agriculture et les banques.

Nous examinerons ensuite la dimension internationale de ces réformes, portées par plusieurs organismes d'assistance économique et technique tels que la Banque Mondiale et la Société Financière Internationale (IFC)<sup>2</sup>, la BERD et les diverses sociétés de conseil britanniques qui s'y sont engagées, par certaines structures du gouvernement britannique

---

<sup>1</sup> Né en 1959, Nemtsov a 32 ans en 1991.

<sup>2</sup> *International Finance Corporation* est une émanation de la Banque Mondiale chargée des opérations avec le secteur privé.

comme le *Know How Fund*<sup>3</sup>, ainsi que d'autres organisations de coopération économique ou culturelle, qui ont marqué le paysage économique de la région, mais aussi le modèle de pouvoir.

Quels étaient les rapports entre le gouverneur et ces grands acteurs internationaux et ont-ils eu un impact sur la formation du nouveau modèle de pouvoir ? Ou bien ce modèle de gouvernance régionale fut-il exclusivement lié à la figure de Nemtsov et à la personnalisation de son pouvoir dans la région de Nijni Novgorod ? Enfin, ce phénomène fut-il isolé, ou représentatif d'une tendance généralisable à l'ensemble de la gouvernance territoriale en Russie dans les années 1990 ? Nous examinerons pour tenter de répondre à ces questions, le bilan de la période Nemtsov dans la région, ses suites, et l'évolution du pouvoir fédéral vers une reprise en main des relations internationales.

Cette réflexion s'appuiera en grande partie sur les observations de terrain<sup>4</sup> de l'auteur, qui a exercé à Nijni Novgorod des fonctions de consultant de 1994 à 1998 dans le cadre de divers projets économiques internationaux, notamment le projet de la BERD consacré au PME régionaux et le projet de la fondation Eurasia lié au redressement et à la reconversion des entreprises régionales de la défense.

## **I. Les grandes lignes des réformes : originalité du modèle du pouvoir de Nemtsov.**

Revenons ici sur le contexte des transformations socio-politiques qui ont favorisé l'accession au pouvoir de Boris Nemtsov et la mise en œuvre de ses réformes.

### ***Le parcours politique de Nemtsov***

L'arrivée des réformes libérales dans la région de Nijni Novgorod fut étroitement liée aux transformations des élites au sein des milieux politiques russes au niveau fédéral et à leur impact sur la formation des institutions régionales. Certes, il ne s'agissait pas du renouvellement général des anciens dirigeants du Parti par des cadres démocratiques nouveaux : une étude de l'époque montre que seul 35% de l'entourage de Boris Eltsine n'appartenait pas à l'ancienne nomenklatura soviétique. Toutefois la comparaison avec le nombre d'« extérieurs » dans l'équipe gorbatchévienne (19,5%) témoigne d'un certain

---

<sup>3</sup> Actuellement *Department for International Development*

<sup>4</sup> Après des études de droit à l'Université d'Etat Lobatchevski, l'auteur a été recruté par le cabinet de conseil britannique SQW comme consultant dans le cadre du programme de la BERD d'aide au financement, d'assistance technique et développement de projets pour les PME régionales. Au cours de sa mission, il a mené des entretiens avec plusieurs responsables de l'administration régionale entre 1994 et 1997 : le chef du service juridique T. Grichina, le chef du service de développement des PME, V. Boulavinov, le chef du service des relations internationales V. Perchine et autres.

renouveau du pouvoir sous Eltsine<sup>5</sup>. En outre, cette étude montre que la part de la nouvelle élite n'ayant pas appartenu à la nomenklatura était encore plus faible dans les régions, en moyenne 17,7%. Cependant, le maintien au pouvoir de l'ancienne élite n'empêche pas un véritable renouvellement dans les pratiques politiques, le comportement des dirigeants, leur univers mental et leur culture. Celui-ci est le fruit des circonstances de l'époque, certes, mais il est parfois également provoqué par la volonté et le dynamisme d'une personnalité charismatique, qui parvient à imposer son style de gouvernance à l'ensemble de l'appareil dirigeant. Ce sera notre point de départ dans l'analyse de la gouvernance de Nemtsov à Nijni Novgorod.

La région de Gorki, redevenue depuis 1990 celle de Nijni Novgorod, connut en 1991-1992 une mutation des élites assez comparable à celle qui touchait d'autres régions russes, avec l'émergence des « mouvements informels » à la fin des années 1980 et leur participation active à la vie politique et sociale.

Le concept du « pluralisme politique » de la perestroïka gorbatchévienne rendant possibles les élections « alternatives » où l'électeur a désormais le choix entre plusieurs candidats, a permis l'apparition et le développement des groupes informels. Les préoccupations de ces groupes n'étaient pas toujours politiques, mais elles avaient trait à « des questions liées davantage à la vie quotidienne, notamment d'ordre écologique »<sup>6</sup>. C'est ainsi que Boris Nemtsov, jeune chercheur physicien, connut sa première expérience en politique en tant que militant du mouvement écologiste contre le lancement de la centrale nucléaire de Gorki. C'est d'abord l'association régionale « Pour la sécurité nucléaire » qui en a fait son candidat, malheureux, aux élections des députés pour le Congrès des Soviets de l'URSS en 1989<sup>7</sup>. Enfin, c'est en tant qu'organisateur d'un tout autre mouvement politique, « Candidats pour la démocratie », qu'il a réussi en 1990 à se faire élire député au Congrès des Soviets de la RSFSR<sup>8</sup>.

Ayant soutenu Eltsine, déjà président de la RSFSR à l'époque, pendant le coup d'Etat d'août 1991, Nemtsov devint un des hommes de confiance du président. Certes, Nemtsov avait été membre du Komsomol, condition souvent requise pour une entrée à l'Université, et encore

---

<sup>5</sup> Kryshatanovskaya O.V., White S. « From Soviet *Nomenklatura* to Russian Elite », *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n 5, 1996, pp. 711-733

<sup>6</sup> Werth N, *Histoire de l'Union soviétique*, Paris, PUF, 1990, p. 562

<sup>7</sup> Lors de ces élections, en janvier 1989, la candidature de Nemtsov fut rejetée par l'assemblée générale de la circonscription électorale de Nijni Novgorod, qui n'a laissé sur le bulletin de vote que les deux candidats-notables de l'époque, le recteur de l'Université d'Etat de Nijni Novgorod, A. Khokhlov et le recteur de l'Institut d'architecture, V. Naïdenko. A voir : Прудник А., Маслов О. «Борис Немцов – как символ отложенной демократии», *Независимое аналитическое обозрение*, 01.03.2004, [www.polit.nnov.ru](http://www.polit.nnov.ru)

<sup>8</sup> Une biographie assez documentée de Boris Nemtsov peut être consultée sur le portail lenta.ru

davantage pour une inscription en thèse<sup>9</sup>. Cependant, contrairement à son futur partenaire mais aussi concurrent politique, Sergueï Kirienko, il n'a jamais occupé de poste de responsabilité au Komsomol, il n'était pas membre du PCUS et ne voyait pas sa carrière au sein de l'appareil du Parti, mais plutôt dans le domaine de la recherche universitaire<sup>10</sup>. Or avec les changements apportés par la perestroïka, des opportunités inédites s'offrent aux jeunes, et Nemtsov semble soudain davantage intéressé par la perspective d'incarner la nouvelle génération d'hommes politiques, dynamiques, communicatifs, à l'écoute des administrés, charismatiques<sup>11</sup>. Cette détermination, ainsi que son profil politique non issu de la nomenklatura, lui ont permis de gagner la confiance de Boris Eltsine, qui, en 1990-1991, éprouvait un déficit de collaborateurs loyaux et s'appuyait, dans la consolidation de son pouvoir, sur une équipe composée non seulement d'anciens apparatchiks reconvertis, mais aussi des « roturiers<sup>12</sup> », c'est-à-dire des personnalités d'horizons divers.

Le système institutionnel à la fin de 1991 subissait par ailleurs de profondes transformations, avec le déplacement du centre du pouvoir exécutif depuis les anciens Comités du Parti vers les administrations régionales. Le dynamisme de Nemtsov lui permit de se faire promouvoir rapidement au poste de responsable de l'administration de la région de Nijni Novgorod par Boris Eltsine, qui depuis la fin de 1991, dans un contexte de rapports complexes entre le centre et les régions, cherchait le moyen de reprendre le contrôle de ce nouveau « décideur régional » qu'était le gouverneur<sup>13</sup>. Rejetant, comme la plupart des « jeunes démocrates » la langue de bois de la « nomenklatura », Nemtsov réhabilita par l'un de ses premiers décrets le terme ancien de « gouverneur » (*gubernator*) pour en faire une désignation officielle de la fonction de responsable de l'exécutif régional. Ainsi, contrairement à d'autres villes de province, la spécificité de la mutation des élites à Nijni Novgorod la rapprochait davantage de celle qu'ont connu les capitales, Moscou et Saint-Petersbourg, où les représentants des mouvements démocratiques avaient évincé du sommet du pouvoir les apparatchiks de la nomenklatura soviétique, qui s'étaient regroupés dans l'opposition communiste, ou avaient adopté une position attentiste et politiquement neutre en se repliant sur le domaine industriel. Toutefois, Nemtsov avait un parcours original : à la différence de la majorité des nouveaux gouvernants régionaux, comme Y. Loujkov, E.

---

<sup>9</sup> Rappelons que Nemtsov a soutenu sa thèse de physique avec brio à l'âge de 25 ans.

<sup>10</sup> Кочеров С. «Немцов versus Кириенко или Ты помнишь, как все начиналось», *Независимое аналитическое обозрение*, 25.05.2004, <http://www.polit.nnov.ru/2004/05/25/nemtsov/>

<sup>11</sup> Быков Д. «Мальчик ищет отца», *Профиль Карьера*, 7, 1999 <http://www.kariera.orc.ru/07-99/content.html>

<sup>12</sup> Le terme de разночинцы (roturiers) est utilisé dans

<sup>13</sup> Radvanyi J, *La nouvelle Russie*, Paris, Armand Collin, 1996, p.p. 221-230. L'auteur qualifie ces tensions entre le centre et les régions de « guerre des institutions ».

Rossel, M. Chaïmiev, M. Rakhimov issus – à l’instar de B. Eltsine – des seconds rangs du PCUS où ils avaient occupé des postes de responsabilité jusqu’aux événements d’août 1991, Nemtsov n’avait jamais appartenu au corps de l’élite politico-économique soviétique.

A partir de 1992, Boris Nemtsov parvint à s’entourer de personnalités soutenant le projet libéral du gouvernement et à placer ses nouvelles recrues aux postes clés du nouveau système institutionnel régional. Ce fut le cas par exemple de Dmitry Bedniakov, maire de la ville de Nijni Novgorod<sup>14</sup>, ou de Evgueny Krestianinov, chef du Soviet des députés de la région. Cette stratégie lui permit par la suite de limiter les tensions dans sa région quand B. Eltsine entra en conflit, en octobre 1993, avec le Soviet Suprême. Nijni Novgorod en septembre-octobre 1993 était loin des bouleversements qui secouaient la capitale. Le calme s’y manifestait tant par l’absence des protestations de rue, observées à Moscou et dans certaines autres villes, que par la passivité des députés du Soviet régional. Celui-ci s’est auto-dissout de façon pacifique, grâce à l’habileté de Nemtsov qui en avait gardé la maîtrise par l’intermédiaire de Krestianinov, devenu par la suite adjoint du gouverneur et maire de la ville<sup>15</sup>.

Ce qui distinguait le nouveau modèle de pouvoir, instauré par Nemtsov, résidait dans sa conception de la démocratie, qu’il comprenait au sens étymologique comme « pouvoir du peuple » et qui se fondait sur deux piliers idéologiques : une prise de distance nette à l’égard de la prétendue « démocratie réelle » de l’époque communiste, et une forte attirance pour les principes libéraux anglo-saxons, tels que la liberté d’entreprendre, la concurrence loyale à conditions égales pour les divers acteurs de l’économie de marché, etc. Cette vision exigeante de la conception occidentale de « démocratie libérale »<sup>16</sup> s’approchait même d’une forme de « démocratie participative », puisque Nemtsov encouragea des initiatives permettant la participation de la population de la région, telles que, par exemple, la création d’un bureau d’accueil de la population (*obščestvennye priemnye*) dont le but était de recueillir les propositions et d’en constituer une sorte de cahier de doléances.

### ***La mise en œuvre des réformes économiques dans la région de Nijni Novgorod***

---

<sup>14</sup> Il convient de préciser que Dmitry Bedniakov avait le statut de maire par intérim, ayant obtenu cette nomination, avec le soutien de Boris Nemtsov, par le décret du président Eltsine du 26 décembre 1991. En réalité, la majorité des députés du Soviet de la ville de Nijni Novgorod s’opposaient à la candidature de Bedniakov lui préférant celle d’Evgueny Sabachnikov. Ce rapport de force a incité Boris Nemtsov à chercher du soutien auprès du pouvoir fédéral.

<sup>15</sup> Головкин А. «Борис Немцов – самый обаятельный реформатор», *Восточно-Сибирская правда*, 21.08.1997

<sup>16</sup> Berstein S. *La démocratie libérale*, Paris, PUF, 1998, p. 2

Cependant, la seule garantie d'un système institutionnel loyal était insuffisante, face aux enjeux des réformes économiques libérales à mettre en œuvre, car la région était extrêmement vulnérable. En effet, la région de Nijni Novgorod ne possède pas de ressources naturelles, et concentre depuis l'époque soviétique une forte part des industries de la défense, qui représentent 60% de l'économie régionale dans les années 90. La dépendance de ces industries vis-à-vis des commandes de l'État, qui ne cessent de baisser, les difficultés d'application du programme fédéral de reconversion, et la politique de rigueur budgétaire imposée par le gouvernement de Gaïdar avec « une ardeur quasi-jacobine de Bolchéviks »<sup>17</sup>, tout cela ne fit qu'augmenter la complexité des tâches de gestion de l'économie régionale. Comme d'autres régions russes en 1992, la région connut par ailleurs, des dysfonctionnements dans le domaine agricole, ainsi qu'une crise du paiement des salaires des fonctionnaires et des employés de l'État.

Or de nouveaux principes de répartition des moyens budgétaires ont été instaurés, à l'issue de la controverse sur les rapports institutionnels entre le centre fédéral et les régions, après la signature du Traité fédéral du 31 mars 1992. En dépit de ses difficultés économiques, la région de Nijni Novgorod était alors considérée dans le nouveau système de fédéralisme budgétaire, comme une région « donatrice »<sup>18</sup>. En 1994 elle dut, par exemple, reverser 42,4% de ses recettes fiscales au budget fédéral, ne pouvant compter sur un retour sous forme de subsides<sup>19</sup> que de 11,8% du montant reversé.

Dans ces conditions, Nemtsov fit appel durant l'été 1992 à l'économiste G. Yavlinski (leader du parti Yabloko) qui, avec une équipe du Centre d'études économiques et politiques (EPI)<sup>20</sup>, élaborait un programme « sur mesure » pour sortir la région de la crise<sup>21</sup>. Ce programme, bien qu'adapté par des experts aux spécificités de la région, était largement inspiré de celui des « 500 jours », dont Yavlinski était l'auteur, et que B. Eltsine avait proposé en 1990 comme alternative efficace aux réformes de Gorbatchev, jugées trop lentes par l'opinion publique. La région de Nijni fit ainsi figure de terrain d'essai pour un programme finalement resté inabouti à l'échelle fédérale.

---

<sup>17</sup> Stiglitz J. « Wither reform? Ten Years of Transition. », *Keynote Address at the Annual World Bank Conference on Development Economics*, avril 1999

<sup>18</sup> C'est-à-dire donnant au budget fédéral davantage qu'elle n'en reçoit.

<sup>19</sup> Kossov V. *Quel fédéralisme pour une Russie multinationale ?* Septentrion Presses Universitaires 1999 p. 192

<sup>20</sup> Le Centre d'études politiques et économiques (ЭПИЦентр) fut créé en 1991 par un groupe de jeunes économistes parmi lesquels, outre G. Yavlinski, on peut mentionner T. Yaryguina, M. Zadornov, S. Don et certains autres. Ce centre est connu pour l'élaboration de programmes de développement économique comme les « 500 jours » (500 дней), « Le prologue de Nijni Novgorod » (Нижегородский пролог), « Diagnostic » (Диагноз) et d'autres.

<sup>21</sup> Явлинский Г. *Нижегородский пролог*. 1992 <http://www.yabloko.ru>

Les mesures proposées par les experts concernaient plusieurs domaines de la vie économique de la région. Toutefois ceux des problèmes nécessitant des solutions urgentes résultaient directement de la « thérapie de choc » de Gaïdar, qui s'était traduite par la crise des paiements dans les entreprises en faillite (pour la plupart appartenant au complexe militaro-industriel postsoviétique), de la sphère sociale (crèches, écoles maternelles, hôpitaux), sous-financée, car figurant parmi les actifs des grandes entreprises d'État, elles-mêmes en crise, ainsi que par la crise de l'agriculture, avec les difficultés insurmontables des kolkhozes et des sovkhazes, par les retards de paiement des salaires aux fonctionnaires, par la politique de prix de la consommation et enfin par l'inflation galopante des premiers mois de 1992.

L'équipe de Yavlinski, en plus de la mise en place de mesures anticrise, permit à la région de nouer ses premiers contacts avec des institutions internationales, comme la Société financière internationale (IFC). Le rôle principal de cette organisation consistait à trouver des investissements pour des projets du secteur privé et à fournir des services de conseil en développement de projets.

Au sein de la Fédération russe, où chaque dirigeant régional s'efforçait de définir les orientations de sa politique économique en fonction des spécificités de sa région, mais aussi en s'appuyant sur son expérience personnelle dans le passé, il était important pour Nemtsov de rendre le paysage économique de sa région attrayant pour les investisseurs étrangers. Il ne pouvait ni compter entièrement sur une attitude loyale du pouvoir central, ni espérer un partage plus juste du maigre budget fédéral de l'époque. Faire installer une antenne de l'IFC à Nijni revêtait pour le gouverneur un double enjeu : d'une part obtenir une participation de cette organisation, à la fois sous forme de conseil et, sous forme financière, pour la mise en œuvre d'un des projets conçus par l'équipe de Yavlinski (en l'occurrence, l'IFC s'est vu confier le projet de privatisation des entreprises agricoles), d'autre part, par un travail efficace avec l'une des structures de la Banque Mondiale, apporter à d'autres sociétés et organismes occidentaux la preuve de l'excellence du climat d'investissement dans la région.

## **II. Le mode d'exercice du pouvoir et le rôle des acteurs internationaux**

### ***Autoritarisme charismatique ?***

Comment caractériser les régimes autoritaires ? On peut se référer à un certain nombre de traits distinctifs, formulés par Juan Linz, tels que leur « pluralisme limité », l'absence « d'idéologie élaborée et directrice » et de « mobilisation politique extensive ou intensive »,



ou encore un exercice du pouvoir dans des « limites formellement mal définies »<sup>22</sup>. Ces caractéristiques pourraient dans une certaine mesure être appliquées au modèle de pouvoir instauré dans la région de Nijni Novgorod dans les années 90, mais elles méritent d'être articulées, dans le cas de Boris Nemtsov, avec les considérations weberiennes sur l'autorité « charismatique »<sup>23</sup>. En outre, les lignes de partage entre démocraties et autoritarismes sont sujettes à caution, et on parle volontiers aujourd'hui de « nouveaux régimes » ou « régimes hybrides »<sup>24</sup>. On peut se demander si le mode d'action politique de Boris Nemtsov relève davantage de l'autoritarisme ou du charisme de la personnalité du gouverneur.

A partir de 1993, Nemtsov semble de plus en plus soucieux de l'image de sa région à l'international. Cette année marque le début d'une nouvelle période de transformation des élites régionales : en effet, pour servir son ambition de faire de sa région une « vitrine du capitalisme russe », le gouverneur ressentait davantage le besoin de s'entourer de collaborateurs particulièrement fidèles à sa cause libérale. Cette préoccupation n'était pas complètement infondée, car l'année 1993 avait vu la formation d'un clivage parmi les partisans du libéralisme économique, entre ceux qui prônaient la poursuite des réformes tout en restant du côté du pouvoir en place (A. Tchoubaïs, B. Fedorov, M. Boïko), et ceux qui se montraient plus critiques par rapport aux dégâts de la « thérapie de choc » (S. Glaziev, S. Babourine) et avaient été déçus par les méthodes volontaristes du gouvernement, visant à enraciner le libéralisme au plus vite, sans tenir compte de la composante sociale de l'économie (G. Yavlinski).

A Nijni Novgorod, comme dans la plupart des régions à cette époque là, commençait à se former un système qui a été qualifié d'autoritarisme régional<sup>25</sup>, véritable calque des processus en œuvre au niveau central, caractérisé effectivement par la limitation du pluralisme aussi bien dans l'axe horizontal comprenant les rapports entre le législatif et l'exécutif, que dans la structure verticale des institutions de niveaux fédéral, régional et local. Si Boris Eltsine, président élu au suffrage universel, tenait à neutraliser par des moyens institutionnels, dans un premier temps, l'opposition aux réformes au sein du législatif, représenté par le Soviet Suprême, Boris Nemtsov, gouverneur nommé par le président fédéral, et donc privé d'une véritable légitimité, cherchait d'abord à s'assurer la loyauté du pouvoir municipal. Or en 1994 un conflit éclate avec le maire par intérim de la ville de Nijni Novgorod, Dmitry

---

<sup>22</sup> Linz J. *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Collin, 2006, p. 157

<sup>23</sup> Weber M., *Economie et société*, Paris, Plon, 1968, vol.1, p. 246

<sup>24</sup> Voir par exemple Camau M., Massardier G. (dir.) *Démocraties et autocraties*, Aix-en-Provence, Kathala, 2009, p.31. D'après ces auteurs, ces régimes juxtaposent « la compétition et le droit de suffrage à la clôture élitiste des lieux de décision ».

<sup>25</sup> Борисов С. « Политический режим региона: смысл понятия. », *Полис* 9.1. 1999

Bedniakov. Au cœur de ce conflit entre deux anciens alliés politiques se trouvait le projet du Statut de la ville de Nijni Novgorod, élaboré sur initiative de Bedniakov qui, selon Nemtsov, élargissait démesurément les pouvoirs de l'exécutif local, au détriment du législatif, et représentait « une déclaration de souveraineté de la ville<sup>26</sup> ». En outre, ce projet surgit à un moment particulièrement inopportun pour Nemtsov, qui venait de persuader les députés de l'assemblée législative de la ville d'organiser les premières élections au poste de maire. La candidature de Bedniakov semble désormais gêner Boris Nemtsov, qui accorde son soutien au président de l'assemblée législative, Evgueny Krestianinov<sup>27</sup>.

On peut dire que la cause de ce divorce, est la tentative de Bedniakov de reproduire au niveau municipal un modèle de pouvoir identique à celui qui s'était mis en place, après octobre 1993, au niveau fédéral et régional, qui se caractérisait, entre autres, par un net déséquilibre en faveur de l'exécutif. Le profil de Dmitry Bedniakov<sup>28</sup>, ancien pénaliste et directeur de la faculté de la formation professionnelle permanente de l'Ecole supérieure de police de Nijni Novgorod, en fait un homme de réseaux de ceux que l'on appellera plus tard les *siloviki*, les « structures de force »<sup>29</sup>. Une fois élu, il apparaît effectivement comme un concurrent redoutable pour Boris Nemtsov, dont la légitimité, en 1994, n'est pas encore assise par les élections régionales. Ainsi, après avoir pris l'initiative d'organiser des élections municipales, et se trouvant désormais dans l'incapacité de persuader son ancien allié de ne pas s'y présenter, Nemtsov a le choix de poursuivre dans la logique électorale ou de mettre en œuvre des moyens relevant de la « ressource administrative »<sup>30</sup>. Il procède en louvoyant entre ces deux voies. D'abord, il a recours à l'instrumentalisation de la commission électorale locale, en l'amenant à trouver des prétextes pour invalider deux candidats sur quatre. Il faut dire que la mainmise des gouverneurs sur les commissions électorales régionales ou locales était une chose courante pendant les années 90 et pouvait aller jusqu'à « falsification pure et simple des résultats des élections<sup>31</sup> ». Le schéma de Boris Nemtsov s'avère plus complexe

---

<sup>26</sup> Камышев Д. «Российских граждан потянуло к урнам», *Коммерсантъ*, 29.03.1994

<sup>27</sup> Entretien avec Dmitry Bedniakov à la chaîne de télévision locale *Volga*, 15.06.2007

<sup>28</sup> « Нижегородские градоначальники. История местного самоуправления Нижнего Новгорода от начала до наших дней », le site officiel de la ville de Nijni Novgorod <http://xn--b1acdfjbh2acclca1a.xn--p1ai/>

<sup>29</sup> Mendras M., « Le pouvoir contre l'Etat de droit », in Favarel-Garrigues G., Rousselet K., (dir.) *La Russie contemporaine*, Paris, Fayard, 2010, p. 106

<sup>30</sup> Bien que cette notion apparaisse dans le discours politique et médiatique vers la fin des années 1990, certaines de ces méthodes ont été testées dans les régions bien avant que ce système d'intervention du pouvoir dans le processus électoral se mette en place au niveau fédéral. Sur la notion de « ressource administrative », voir Крыштановская О. «Административный ресурс», *Общая газета*, 18.11.99

<sup>31</sup> Raviot J-R, *Démocratie à la russe. Pouvoir et contre-pouvoir en Russie*, Paris, Ellises, 2008, p. 23

qu'une simple falsification, car ensuite, en l'absence d'une nouvelle législation électorale<sup>32</sup>, il invoque une condition essentielle pour des élections concurrentielles, à savoir la participation d'au moins deux candidats. Or il convainc son nouvel allié Evgueny Krestianinov de se retirer de la campagne. Dmitry Bedniakov restant le seul candidat au poste de maire, cela entraîne une annulation des élections municipales.

Confronté à cette situation, Bedniakov, le maire par intérim tente de recourir à un des outils favoris de Boris Eltsine d'avant 1993 à savoir le référendum. Dans le cas qui nous intéresse, il s'agissait du référendum relatif à l'adoption du nouveau Statut de la ville. Tentative échouée, car Bedniakov a été démis de ses fonctions de maire par intérim par un décret du président Eltsine, le 29 mars 1994<sup>33</sup>. Que Boris Nemtsov ait été à l'origine de cette décision du président fédéral<sup>34</sup> ou qu'elle fût une réaction spontanée d'Eltsine, comme à toute forme de manifestation d'autonomisme local ou régional<sup>35</sup>, toujours est-il que Nemtsov obtient le report des élections.

Les nouvelles élections municipales ont finalement été organisées en décembre 1995 et remportées par le loyal et discipliné Ivan Skliarov, ancien secrétaire du PCUS dans un des districts de la région. La mairie de la ville se transforme alors en l'un des départements de l'administration régionale. Cela s'inscrit dans une tendance générale, qui se confirme dans le paysage politique régional après l'adoption de la Constitution de 1993, où « les compétences des assemblées régionales et locales sont fortement rognées [...] et ce sont les patrons des exécutifs qui récupèrent l'essentiel du pouvoir<sup>36</sup> ».

Après s'être assuré ainsi une position forte aux plans politique et institutionnel, B. Nemtsov s'efforça de prendre le contrôle des principaux domaines de l'économie. Comme nous l'avons évoqué plus haut, les directeurs « rouges » des grandes industries de la défense se cantonnaient alors à des positions attentistes et neutres. Cependant, en 1994 et 1995, le processus des privatisations prenait des proportions de plus en plus importantes, ce qui favorisait l'émergence de puissants hommes d'affaires, appelés plus tard, par le même B.

---

<sup>32</sup> Les lois fédérales relatives aux principes généraux de l'organisation de l'auto-administration locale et aux garanties des droits électoraux des citoyens ont été adoptées respectivement en 2003 et 2002

<sup>33</sup> Décret du Président de la Fédération de Russie N 598, *Российская газета* 29.03.1994

<sup>34</sup> Les entretiens avec divers responsables municipaux confirment que Boris Nemtsov se rendait à Moscou avant la prise de ce décret qui, d'ailleurs a été annulé en 1997 sur initiative de l'Administration du Président.

<sup>35</sup> L'exemple le plus connu de ces réactions est celui du référendum relatif à la Constitution de la république de l'Oural, que le gouverneur de la région de Sverdlovsk, Edouard Rossel, a tenté d'organiser en novembre 1993, et qui a été considéré par l'équipe d'Eltsine comme une menace à l'intégrité territoriale de l'Etat fédéral. A voir à ce propos : Radvanyi J. *La Russie face à ses régions*. Documentation française, N° 742, 1994

<sup>36</sup> Eckert D., *Le monde russe*, Paris, Hachette, 2007, p. 44

Nemtsov, « les oligarques »<sup>37</sup>. C'est ainsi qu'en 1994 éclatait un nouveau conflit, lié à l'usine d'automobiles GAZ<sup>38</sup>, que le gouverneur considérait comme une future « plateforme » pour les nouveaux rapports économiques. Etant donné que la loyauté envers le gouverneur était devenue un critère de sélection des dirigeants, le directeur de l'usine GAZ, B. Vidiaev fut remplacé par N. Pouguine, ancien ministre de l'industrie automobile soviétique, prêt à soutenir toutes les initiatives du gouverneur. Parmi les étapes de la « neutralisation des oligarques » figurait également le conflit avec A. Klimentiev<sup>39</sup>, un homme d'affaires au passé criminel, autrefois proche du gouverneur, qui devenait de plus en plus autonome et indépendant du pouvoir régional, et se permettait des critiques ouvertes de B. Nemtsov.

Enfin, la tutelle du gouverneur sur le secteur bancaire se matérialisa avec la création de la banque « Garantija », qui servait les intérêts des entreprises pétrolières et du Fonds régional de retraites, et dont le directeur était le futur premier ministre, S. Kirienko<sup>40</sup>, ancien responsable du komsomol, également proche de Nemtsov.

Ainsi, par volonté politique ou à la faveur de certaines circonstances propices, se formait dans la région de Nijni Novgorod autour de B. Nemtsov un système de rapports clientélistes où le pouvoir accordait son soutien aux représentants des milieux d'affaires loyaux présents dans la région ou, à défaut encourageait la création de milieux d'affaires loyaux, comme c'était le cas dans la plupart des régions russes, à commencer par Moscou avec Y. Loujkov ou le Tatarstan de M. Chaïmiev. Ce modèle de gestion régionale se fondait sur le prototype du « parti du pouvoir » constitué d'un groupe restreint de dirigeants fidèles au gouverneur, et sur un système où les prises de décisions se faisaient conformément à la « ligne générale » de l'exécutif, excluant toutes formes de collégialité<sup>41</sup> supposant des divergences de points de vue et des débats, dans le cadre de diverses commissions de concertation, censées les concilier et rapprocher.

Les diverses initiatives du gouverneur furent soutenues par une forte couverture médiatique, car Nemtsov savait soigner son image et canaliser, sans recourir à la contrainte, les médias régionaux. Cette grande maîtrise de la communication demeure aussi un trait

---

<sup>37</sup> Немцов Б. «Будущее России: олигархия или демократия.» *Независимая газета*, 17.03.98. Il est communément admis que Nemtsov est à l'origine de cette expression.

<sup>38</sup> *Gor'kovski avtomobil'nyi zavod*

<sup>39</sup> Чугунов А. «Скандал в Нижнем Новгороде: Бывшему картежнику платили из бюджета» *Коммерсантъ*, 28.07.95

<sup>40</sup> «Борис Немцов успокоил нижегородских пенсионеров» *Коммерсантъ*, 20.09.95

<sup>41</sup> Raviot J-R. « Russie : qui gouverne les régions ? » *Problèmes politiques et sociaux* N 783, La Documentation française, 1997, p. 79

distinctif du modèle Nemtsov, où de véritables rapports de confiance s'établirent entre le pouvoir politique et les médias<sup>42</sup>.

Ces rapports privilégiés avec les médias s'expliquent probablement par le fait que certaines initiatives de Nemtsov, malgré leur caractère populiste, ne pouvaient que faire sensation. On peut évoquer, par exemple, le recours dirigé contre le gouvernement fédéral auprès de la Cour constitutionnelle fédérale, qui en 1992 n'avait pas versé leurs salaires aux enseignants et médecins du secteur public, ou encore la lettre de protestation adressée au président Eltsine, signée des habitants de Nijni, contre la première guerre en Tchétchénie en 1996.

Le caractère autoritaire et personnalisé de la gouvernance de Nemtsov, avec sa forte composante charismatique, devient un facteur de transformation des élites dirigeantes de la région, qui ont appris un nouveau style d'administration, où la communication politique se révèle un outil efficace, et les médias un élément de soutien du gouverneur. Dans ce système du pouvoir qui tend davantage vers un « autoritarisme élitiste<sup>43</sup> » que dans d'autres régions de la nouvelle Russie, les enjeux consistaient à trouver des formes d'ouverture, aussi bien en direction des acteurs de la société civile en formation, que vers les acteurs économiques extérieurs, ce qui supposait la recherche de la participation des bailleurs de fonds internationaux.

### ***Une vitrine à l'international***

La médiatisation, en particulier, des projets internationaux de Nemtsov contribua à augmenter le prestige de la région, de ses institutions, et de ses dirigeants, qui prirent goût à la politique extérieure. Le charisme de Nemtsov, qui lui valut le soutien de la population et la victoire aux élections au poste de gouverneur en 1995, d'une part, sa position libérale inébranlable sur l'économie d'autre part, garantissaient à la région une réelle attractivité pour les acteurs économiques occidentaux. L'image de la région à l'international était en effet l'une des préoccupations principales du gouverneur, qui après les premiers contacts avec IFC tenta de faire connaître Nijni partout dans le monde, avec une nette préférence pour la Grande-Bretagne. Partisan du modèle libéral anglo-saxon, B. Nemtsov recherchait en effet à établir des relations avec Londres, et invita dans sa ville en 1993 l'ex-premier ministre

---

<sup>42</sup> Voir le témoignage du journaliste Vladimir Ionov : « Ot mira sego ». <http://www.proza.ru/2012/11/28/1047>

<sup>43</sup> Hermet G., « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54, 2004, pp. 159-178

britannique M. Thatcher<sup>44</sup>, puis en 1994, son successeur, le premier ministre J. Major. M. Thatcher fut ravie tant de l'accueil qu'on lui réserva que de voir le développement, dans la région, sous l'égide de B. Nemtsov de « l'entrepreneuriat libre » : « la dame de fer » considérait qu'il relevait du « bon sens » et que son caractère universel était applicable à tous les pays, y compris à ceux qui avaient connu le communisme<sup>45</sup>.

Ces premiers contacts, que l'on peut inscrire dans une série de démarches de communication censées être un gage de la politique d'ouverture à l'international de B. Nemtsov, favorisèrent l'arrivée dans la région de consultants britanniques et américains qui opéraient dans le cadre des représentations d'organismes d'assistance économique et technique, comme *Know How Fund*, ou éducatifs et culturels, comme le *British Council*. Les consultants de KHF étaient engagés dans le partage de l'expérience britannique en matière de gestion de l'agriculture, avec les fermiers de la région, ayant connu les réformes de la privatisation des kolkhozes menées par les spécialistes de la Société financière internationale (IFC). Quant au *British Council*, il organisait des réunions avec la participation des cabinets de conseil occidentaux, comme les conférences du cycle « The City of London », dont l'objectif était de faire connaître aux entrepreneurs russes les règles du jeu dans le monde des affaires et de la finance, mais aussi de chercher des intérêts communs entre les entreprises étrangères et régionales. La présence américaine dans la région était également assurée, par le Centre d'affaires américain (*American Business Center*), organisme privé fondé au même moment et servant d'intermédiaire entre les entreprises américaines et celles de la région. La France misait, quant à elle, sur le développement des relations dans le domaine éducatif et culturel, avec la création de nouveaux programmes et partenariats universitaires. Et l'Allemagne privilégiait des accords directs avec les entreprises de la région dans le domaine de l'industrie chimique, du bâtiment (Berstoff) ou de l'exploitation forestière (Bison Werke).

L'administration de Nemtsov accordait une attention particulière au programme de la Banque européenne pour la reconstruction et le développement, qui prévoyait le soutien des petites et moyennes entreprises par des micro crédits. Dans le cadre de ce programme, la BERD finançait les projets des PME via la banque NBD<sup>46</sup> créée par l'administration régionale. L'élaboration des projets était pilotée par des cabinets de consultants ou des

---

<sup>44</sup> Voir les souvenirs de cette visite rédigés par Nemtsov le 10 avril 2013, à la nouvelle du décès de Margaret Thatcher sur son site : <http://www.nemtsov.ru/?id=718751&PHPSESSID=54a01537720ce7e9a3fe3a4fcad33a85>

<sup>45</sup> Тэтчер М. *Искусство управления государством: стратегии для меняющегося мира* Альпина Бизнес Букс 2007

<sup>46</sup> *Nizhegorodski Bankirsky Dom*

sociétés de finances britanniques et américaines engagées par la BERD, comme SQW, JPC, Caresbac entre autres.

### *Un bilan ambivalent*

Les premières estimations officielles montrèrent que les résultats de cette ouverture de l'économie de la région à l'international étaient un véritable succès. La région était notamment devenue un leader confirmé en matière de privatisations, tant dans l'industrie, avec 70% de la production régionale relevant de l'activité des entreprises privatisées, que dans le secteur des services et des PME, et même de l'agriculture, où 80% des kolkhozes avaient été transformés en SARL, en sociétés par actions et en 3600 fermes individuelles<sup>47</sup>. Le succès apparent de la politique de privatisation à Nijni Novgorod entre 1993 et 1996, qui exigeait l'affichage de rythmes élevés, prioritaires pour le responsable fédéral de cette réforme, A. Tchoubaïs, valut à B. Nemtsov une médaille « Pour services rendus à la Patrie », signe de mérite et de confiance de la part du président Eltsine. L'esprit d'ouverture de Nemtsov et sa politique en direction des acteurs économiques internationaux ont attiré l'attention de l'Occident, où il a été reconnu « homme de l'année 1992 » et porté sur la liste des 200 leaders politiques mondiaux du XXI siècle par le Centre biographique international de l'Université de Cambridge<sup>48</sup>.

Cependant, la participation des organismes occidentaux aux réformes régionales a été l'objet de controverses. En effet, les conseils donnés dans l'esprit des principes du libéralisme anglo-saxon ont été suivis de près, mais les tentatives de transplanter les institutions britanniques (comme, par exemple, les agences d'assistance aux entreprises) se sont heurtées aux spécificités postsoviétiques de l'économie, et surtout aux résistances des institutions régionales. Certes, la décollectivisation de la campagne (projet piloté par l'IFC) a été menée avec un dynamisme digne des années 1930, - ce qui est, par ailleurs, le cas de l'ensemble de la privatisation de masse en Russie<sup>49</sup>, - et a donné des résultats quantitatifs étonnants.

Toutefois la réalité des faits est plus nuancée : les agriculteurs ont connu de grandes difficultés d'adaptation aux nouvelles conditions de l'économie de marché, certaines spécificités locales (qualité des lopins et du matériel agricole, commercialisation et transformation des produits, emprunts bancaires, etc.) ont considérablement entravé les efforts investis. Enfin, les privatisations des grandes entreprises industrielles régionales n'ont pas

---

<sup>47</sup> Нижегородская деловая энциклопедия [www.innov.ru/nnbe/](http://www.innov.ru/nnbe/)

<sup>48</sup> Voir la notice biographique de Nemtsov sur le site « lentapedia » : [www.lenta.ru/lib/14160327/](http://www.lenta.ru/lib/14160327/)

<sup>49</sup> Desai P. « Russian Reform : What Went Wrong ? », *The Harmattan Reviews*, June 1999

toujours été un exemple de transparence. Ainsi la presse a évoqué plus d'une fois la privatisation suspecte de la SA « Volga » (le Combinat de papeterie de Balakhna) en 1994 par une consultante de l'IFC, G. Wilson, pourtant chargée du conseil à la réforme agricole, dans laquelle le gouverneur était soupçonné de complicité. Les cas de ce genre témoignent de la formation d'un modèle clientéliste avec une forte composante internationale.

Malgré ce bilan controversé, il faut reconnaître que les réformes menées par Nemtsov dans le cadre de sa politique d'ouverture ont favorisé l'installation d'un climat de confiance pour les investisseurs étrangers, qui a servi de point de départ au projet du gouverneur de placer des obligations financières régionales sur les marchés de valeurs occidentaux. En 1997, la région obtenait une cote de crédit des agences Standard & Poor's et Moody's<sup>50</sup>, qui tout en ne pouvant décemment pas être plus élevée que celle de la Fédération de Russie, s'approchait bel et bien des indices de pays tels que la Pologne, la Slovaquie ou la Hongrie. L'objectif de cette évaluation par des agences internationales était entre autres d'obtenir pour la région un emprunt d'un montant de 100 millions de dollars, destiné à des projets de développement régional, ainsi qu'à l'investissement de portefeuilles pour les entreprises de la région. Cependant, Nemtsov n'a pas participé en personne à la mise en œuvre de cette initiative, car il fut nommé en 1997, vice-premier-ministre du Gouvernement Fédéral. Ce départ pour Moscou a modifié profondément aussi bien la répartition des forces politiques, que l'image de « troisième capitale » de Nijni Novgorod. Que reste-t-il, après le départ de Nemtsov, de cette « vitrine du capitalisme russe » ?

### **III. Un recentrage vigoureux.**

La décision d'accepter sa nomination au gouvernement fédéral semble avoir été prise par B. Nemtsov sans longue réflexion. En effet, le gouverneur n'a pas cherché à s'assurer un successeur ayant la même stature et le même charisme, et surtout capable de tenir le même rythme de réformes et la même tonalité dans les relations avec les partenaires étrangers. Cela s'explique probablement par ses ambitions politiques au niveau fédéral, où Nemtsov était considéré à l'époque sinon comme le potentiel successeur d'Eltsine à la présidence, du moins comme un homme politique capable de gravir rapidement l'échelle de l'exécutif<sup>51</sup>. Le départ, avec Nemtsov, de son équipe de spécialistes expérimentés en négociation et connaissant bien

---

<sup>50</sup> Respectivement BB pour la première et Ba2 pour la seconde.

<sup>51</sup> Ce cliché, largement répandu dans la presse de l'époque, venait d'une phrase prononcée par Eltsine en août 1994 lors de sa visite à Nijni Novgorod qui affirmait que Nemtsov avait la carrure d'un futur président. Voir par exemple : Старк Н. «Президент славно поработал – теперь может отдохнуть», *Коммерсантъ*, 18.08.1994



les règles communément admises dans le monde de la finance et des affaires internationales, dans une logique de promotion des élites, a aggravé les difficultés de la région à maintenir un haut niveau de dynamisme et une large ouverture à l'international.

C'est finalement Ivan Skliarov, ex-vice gouverneur et ex-maire de la ville de Nijni Novgorod, soutenu par Nemtsov, qui a remporté les élections au poste de gouverneur en 1997. En tant que vice-gouverneur et maire, Skliarov avait fait preuve de l'ensemble des qualités de second dans un système régional autoritaire : discipline, soutien et approbation sans réserves du gouverneur, absence d'initiative personnelle, etc. Une fois parvenu au premier rang du pouvoir, le nouveau gouverneur qui, comme nous l'avons mentionné, provenait de la nomenklatura du Parti, semblait avoir beaucoup moins d'assurance, face aux multiples projets internationaux de son prédécesseur. Loin d'avoir la même culture de communication politique, et la même capacité de nouer et d'entretenir des relations avec les acteurs économiques étrangers dans la région, Skliarov se contenta de laisser fonctionner les projets existants ou initiés par Nemtsov avant son départ.

### ***Un changement de profil***

Ce changement d'ambiance dans la région est d'abord dû à la différence des profils des deux gouverneurs. L'homme politique Nemtsov était issu des milieux soviétiques que nous pouvons qualifier de précurseurs de la société civile. Il appartenait à la génération des gouvernants promus sur le tas, par la force des circonstances, mais aussi grâce à leur énergie, leur dynamisme et autres qualités personnelles, la génération du « grand bond en avant » selon l'expression d'Olga Krychtanovskaya<sup>52</sup>, qui y associe également V. Poutine, et à laquelle on pourrait également rattacher D. Medvedev. Skliarov, lui, par son parcours, s'apparentait davantage au type du fonctionnaire soviétique local qui, conformément au système traditionnel de la rotation des dirigeants, avait alterné les emplois à responsabilité dans l'industrie et dans les organismes du Parti, dans son district natal d'Arzamas. Certes, la chute de l'URSS lui avait permis d'avancer dans sa carrière et d'accéder au niveau du pouvoir régional. Mais ce « bond en avant » n'est pas comparable au parcours de Nemtsov, d'autant plus que Skliarov avait toujours été cantonné aux réseaux traditionnels de l'ancienne nomenklatura soviétique - chefs d'administration de districts, chefs de grandes entreprises régionales. C'est dans ces milieux qu'il trouva les appuis nécessaires pour consolider son pouvoir. Lors de son élection au poste de gouverneur en 1997, il fut largement soutenu par

---

<sup>52</sup> Крыштановская О. «Режим Путнина: либеральная милитократия?» *Pro et Contra* Том 7, №4, 2002, с. 160

l'Association des industriels et des entrepreneurs, par l'Union de l'industrie agricole de la région, regroupant les « directeurs rouges », les dirigeants de grands kolkhozes, qui avaient accueilli avec beaucoup de réserve son prédécesseur. C'est d'ailleurs une des raisons pour lesquelles Nemtsov avait été conduit à chercher des appuis auprès des acteurs internationaux.

Mais l'émergence de ce profil de gouverneur-fonctionnaire n'est pas due au hasard. Il est loin d'être un phénomène isolé, et il convient de replacer ce changement de style de gouvernance dans le contexte politique de l'ensemble du pays.

### ***Un changement de cap de la politique régionale.***

En effet, le mécontentement de la population à la suite des réformes libérales de B. Eltsine fit naître l'aspiration à une nouvelle image d'homme politique – celle du « bon gestionnaire »<sup>53</sup> pragmatique, soucieux avant tout de la dimension sociale de l'économie. Cette figure nouvelle se présentait comme une alternative à la politique du gouvernement d'Eltsine, dans la perspective des élections législatives en 1999 et présidentielles en 2000. Au même moment, le maire de Moscou Y. Loujkov, l'un des premiers « bons gestionnaires », fondait le parti « La Patrie » (*Otečestvo*), et le président du Tatarstan, M. Chaïmiev avec d'autres dirigeants régionaux créait le parti « Toute la Russie » (*Vsia Rossija*). Skliarov préférait se reconnaître dans cette nouvelle image du dirigeant, positive et rassurante. Après son élection en 1997, et malgré le soutien que lui avait accordé Nemtsov, il prit nettement ses distances avec la politique de son prédécesseur, la déclarant « erronée » et se positionnant clairement dans la ligne politique de Loujkov, qu'il considérait comme un exemple à suivre. A la politique d'ouverture à l'international de Nemtsov se substitua alors une politique d'ouverture aux grands groupes industriels russes basés à Moscou, et une réorganisation de l'économie régionale selon les méthodes de Y. Loujkov. Dans la pratique, elle se traduisit par le rachat des entreprises régionales rentables par de grands groupes industriels russes, comme ce fut le cas, en 2000, de la raffinerie de Kstovo, dont le contrôle passa au groupe pétrolier Lukoil, ou de l'usine automobile GAZ, rachetée par le groupe « Rousal ».

Ce changement de cap économique initié par Skliarov fut à l'origine du ralentissement des activités des acteurs internationaux et de la transformation de l'image de la région, car dans le modèle régional mono-polaire établi par Nemtsov, le chef de l'exécutif régional détenait un pouvoir de décision quasi-illimité, et était au cœur des orientations de la politique de sa région. Ainsi, privés du soutien du gouverneur, plusieurs programmes internationaux

---

<sup>53</sup> Крепкий хозяйственник

d'assistance technique, comme celui de *Know How Fund* ou celui de micro crédits de la BERD, après être arrivés à leur terme, n'ont pas été renouvelés.

### *Un climat dégradé*

Le climat d'investissements commença également à se détériorer, à la suite des difficultés à rembourser l'emprunt européen obtenu grâce à Nemtsov. En outre, seuls 68,7% du montant de l'emprunt finalement bel et bien contracté par la région ont été utilisés pour financer de véritables projets d'investissement, dont certains ne présentaient pas un taux de rendement élevé, ou ne proposaient aucun gage ou garantie de remboursement. Une partie de l'emprunt a servi pour financer divers programmes sociaux<sup>54</sup>, et pour les paiements des salaires à la veille des élections municipales de la ville de Nijni Novgorod, en 1998, où, selon les règles informelles de fonctionnement du modèle du pouvoir régional, I. Skliarov voulait faire gagner Vladimir Gorine (son adjoint avant 1997, et maire par intérim au moment des élections)<sup>55</sup>. La confusion de cette campagne municipale de 1998, avec la décision de Skliarov d'annuler l'élection d'A. Klimentiev, ainsi que le manque d'expérience de Skliarov sur les questions des échanges internationaux, et surtout sa foi absolue, mais illusoire, héritée de Nemtsov, en l'attractivité pour les investisseurs étrangers de la « troisième capitale » de la Russie, ont fini par entamer la confiance des créditeurs occidentaux. Ainsi, le 10 juin 1998 les agences Moody's et Standard & Poor's revoient à la baisse la cote de crédit de la région, pointant l'utilisation de l'emprunt à des fins politiques et l'annulation des résultats des élections municipales remportées par A. Klimentiev. Cette décote entraîna la baisse des obligations européennes de la région.

Ainsi, la situation politique en 1997-1998, contrairement aux années 1992-1996, se caractérise par une instabilité croissante, avec des luttes d'influence de différents groupes, et des scandales à répétition lors des élections municipales. Enfin, le krach financier de 1998 a ébranlé l'ensemble de la Russie, sans épargner la région de Nijni Novgorod.

En 1999, la région n'est pas parvenue à rembourser son emprunt aux banques allemandes, ce qui provoqua le refroidissement de ses rapports avec l'Allemagne. Enfin, la même année, les agences internationales ont réduit à zéro la cote de crédit de la région de Nijni, et le Club de créditeurs de Londres a refusé de restructurer la dette de la région, malgré les efforts de négociation de l'équipe de Skliarov. La résolution de ce problème a été

---

<sup>54</sup> Des chiffres exacts de la répartition des fonds de cet emprunt peuvent être consultés, par exemple, dans Токман Д. «Иван в Нижнем» *Профиль*, 19.06.2000

<sup>55</sup> Чугунов А. «Уотергейт в Нижнем Новгороде не получился» *Коммерсантъ*, 27.03.1998

transférée, plus tard, au niveau fédéral. Ainsi, les tentatives de Skliarov de maintenir l'attractivité de la région pour les investissements étrangers se sont soldées par un échec patent.

Malgré les efforts de Skliarov, la situation sociale dans la région continuait de se dégrader, ce qui favorisa en 2001 l'élection au poste de gouverneur d'un communiste, G. Khodyriev. Cette élection ne contribua évidemment pas à la poursuite de la politique d'ouverture à l'international de Nemtsov, d'autant plus qu'à partir de l'année 2000, s'ouvrait une nouvelle ère, où les rapports entre le centre fédéral et les sujets de la fédération étaient profondément modifiés.

Certes, il serait excessif d'affirmer que le dynamisme de l'époque de Nemtsov s'est brusquement mué en une forte dépression dans tous les secteurs. Cependant, les priorités de la politique économique ont changé, se concentrant davantage sur le développement des industries régionales, qui supposait la mise en place d'un système de rapports clientélistes impliquant, outre les milieux d'affaires régionaux, les représentants des empires oligarchiques de Moscou. La composante internationale est ainsi passée au second plan et s'est effacée progressivement de l'espace politico-économique de la région. En effet, les projets d'assistance technique du *Know How Fund* et de la Société financière internationale ne connurent pas de développement et perdirent de leur actualité à partir de 2000, l'année du début de la forte croissance économique en Russie, liée à la hausse du prix du pétrole. Les projets de la BERD relatifs au soutien des PME et impliquant un certain nombre de cabinets de conseil occidentaux s'achevaient à la fin des années 1990 par le transfert des fonctions de créance à la banque régionale NBD, qui fit cession de 25% de son capital à la BERD. Les activités des autres organismes occidentaux destinés à étudier le marché régional et à promouvoir les contacts d'affaires avec les entreprises occidentales se sont avérées caduques à partir de 2000, à cause de l'application plus rigoureuse de la législation en matière de répartition des compétences entre le pouvoir fédéral et les régions.

La présence dans la région des organisations de coopération culturelle demeure toujours tangible, avec les centres culturels de différents pays, y compris la France. Toutefois, l'influence culturelle britannique s'est vue réduite par rapport au temps de Nemtsov. Le refroidissement général des rapports entre la Russie et le Royaume Uni à partir de 2006, lié aux affaires d'espionnage et de refus d'extradition, en fut la cause principale. L'antenne culturelle britannique *British Council* fut fermée à Nijni Novgorod, comme dans d'autres villes russes, à la fin de 2007, sous le prétexte formel de l'absence de statut pour ce type d'organisation dans la législation russe.

Tous ces événements ne signifient pas l'arrêt total de la pratique de projets d'investissements prévoyant une participation internationale. Le gouvernement actuel de la région de Nijni Novgorod comporte un ministère chargé de la politique d'investissements qui offre des possibilités d'investir dans l'économie régionale à tous les acteurs sans distinction. Cependant, les domaines d'investissement proposés sont très réduits, comparés à ceux de l'époque de Nemtsov, ils se limitent au secteur du tourisme, de la grande distribution ou des services et de la restauration, et ne suscitent pas un grand intérêt de la part des entreprises étrangères.

Malgré le rôle joué par la personnalité des gouverneurs successifs, malgré les circonstances économiques globalement difficiles à partir de 1997, on peut estimer que la fin de l'exception que constituait le modèle de gouvernance régionale de Nemtsov, avec sa forte mise sur les investissements étrangers, est avant tout la conséquence de la reprise en main par le centre fédéral des compétences en matière de relations économiques internationales.

### ***De nouveaux rapports avec le centre fédéral.***

En effet, la centralisation des rapports fédéraux s'inscrivant dans le concept de « verticale du pouvoir » de Vladimir Poutine, qui parvient à « imposer sa primauté par la captation à son profit des ressources dont disposaient les divers pôles de pouvoir régionaux »<sup>56</sup>, s'est traduite, dans un premier temps, par de nouvelles interprétations des normes constitutionnelles, en faveur du pouvoir central, surtout dans le domaine de la répartition des compétences. Or, selon l'article 71 de la Constitution fédérale, les relations économiques internationales relèvent de la compétence exclusive du centre. Par conséquent, au niveau des régions, toutes les activités relatives à ce domaine ne sont plus gérées par les autorités régionales, mais par les antennes des ministères fédéraux<sup>57</sup>. Certes, le processus de mise en œuvre de ce nouveau système de rapports a nécessité un certain temps d'adaptation. Cependant, il résulte que dans toutes les initiatives de projets comprenant la participation d'organismes étrangers ou internationaux dans les économies régionales, les gouverneurs se trouvent étroitement encadrés par les représentants des instances fédérales. Cette nouvelle configuration des rapports entre le centre et les sujets de la fédération se renforce après la prise d'otages de

---

<sup>56</sup> Raviot J.-R., *La Démocratie à la russe. op. cit.*, p. 64

<sup>57</sup> En effet, la nouvelle interprétation des compétences régionales en matière des relations économiques extérieures est, sans doute, liée au potentiel sémantique de l'expression « coordination des échanges internationaux et économiques extérieurs des sujets de la Fédération de Russie », qui est placée dans l'article 72 de la Constitution relatif aux compétences conjointes du centre et des sujets de la Fédération. Si avant la réforme de Poutine l'ambiguïté de cette disposition était interprétée par ces régions en faveur des régions, désormais elle l'est en faveur du centre.

Beslan en septembre 2004, lorsque prenant le prétexte de la lutte contre le terrorisme, le président fédéral fait adopter des amendements à une série de lois relatives à la formation des exécutifs régionaux et aux élections. Cela se traduit par une emprise encore plus accrue du centre fédéral sur les pouvoirs régionaux et, plus concrètement, par la nomination *de facto* des gouverneurs<sup>58</sup>. La région de Nijni Novgorod est redevenue un terrain d'expérience pour ce nouveau modèle avec le premier gouverneur nommé par Vladimir Poutine, Valery Chantsev, ex-adjoint du maire de Moscou<sup>59</sup>.

Sur le fond, la stratégie du Kremlin qui, selon Vladislav Sourkov, n'était pas entouré d'ennemis mais de « concurrents »<sup>60</sup>, consistait à placer à la tête des régions des gouverneurs-managers qui devaient faire la preuve de leur efficacité avant tout dans la gestion économique de leur territoire, comme des chefs de services dans une grande entreprise. De ce point de vue, le profil de *xojastvennik* de Chantsev semblait bien adapté à une mission de gestion avec des compétences limitées, dans la mesure où, contrairement à d'autres dirigeants de ce type, tel son ex-chef Loujkov, il n'avait pas d'ambitions politiques propres et était prêt à incarner la synthèse entre le profil de *gosudarstvennik* et celui de manager, soit, en somme, ce profil transversal qui, d'après J.-R. Raviot, caractérise la nouvelle *korporatoura* russe<sup>61</sup>. Cette tendance au remplacement du politique par le corporatif se confirme d'ailleurs à Nijni Novgorod avec la nomination en 2010 d'un city-manager, qui est chargé des affaires de gestion de la ville aux côtés du maire, lequel est désigné désormais par l'expression *glava goroda*<sup>62</sup>. Ce « chef de ville » n'est plus élu au suffrage universel, mais par la Douma municipale, qu'il continue de présider<sup>63</sup>.

Les implications de ce nouveau système de rapports avec le centre fédéral se font sentir également sur le plan institutionnel. Le gouvernement de la région de Nijni Novgorod désormais ne possède plus de ministère des affaires étrangères, ni des affaires économiques extérieures<sup>64</sup>, mais un simple département chargé d'enregistrer les visites des personnalités

---

<sup>58</sup> Mendras M. *Russie L'envers du pouvoir*, Paris, Odile Jacob, 2008, pp. 204-206

<sup>59</sup> Cette nomination a donné lieu à des débats et diverses interprétations par des experts régionaux, qui sont toutefois unanimes sur un point : la nomination de Chantsev par Poutine était sans doute un remède à la situation politique de plus en plus chaotique dans la région, pourtant réputée pour sa stabilité et sa loyauté envers le pouvoir fédéral. Le but était de s'assurer le soutien du gouverneur lors des élections législatives de 2007 et présidentielles en 2008. A ce propos voir : Жамыриков А, Маслов О, Прулник А, Филатов С, Кочеров С, «Что стоит за назначением варяга нижегородским губернатором ?», *Независимое аналитическое обозрение*, 22.08.2005, <http://www.polit.nnov.ru/2005/08/22/governor/>

<sup>60</sup> Сборов А. «Уволен за несоответствие занимаемой территории», *Коммерсантъ Власть*, 33, 2005

<sup>61</sup> Raviot J-R, *Qui dirige la Russie ?* Paris, Lignes de repères, 2007, p.p. 102-103

<sup>62</sup> Voir le site officiel de la ville de Nijni Novgorod : <http://xn--b1acdfjhb2acclca1a.xn--p1ai/>

<sup>63</sup> Кряжев Р. «Сити-менеджер от Белого Дома», *Коммерсантъ Н. Новгород*, 2.12.2010

<sup>64</sup> Depuis 2001, on commence à employer le mot « gouvernement » pour désigner l'administration régionale de Nijni Novgorod. Les anciens départements de l'administration se sont transformés en ministères. Ces

dans la région et les manifestations économiques, techniques et culturelles, impliquant d'autres pays. Certes, cela ne signifie pas l'absence de toute activité des entreprises ou investisseurs étrangers dans la région. Cependant, la politique économique extérieure de la région demeure strictement subordonnée au cadre imposé par le gouvernement fédéral et surtout beaucoup moins médiatisée qu'à l'époque de la gouvernance de Nemtsov.

## Conclusion

Le constat d'une généralisation de la transformation des gouvernances régionales nous mène à quelques conclusions sur les modes de gouvernance à Nijni Novgorod et le modèle du pouvoir régional de Nemtsov.

C'est sans nul doute sous la forte influence de la personnalité de Boris Nemtsov que s'est formé le modèle de pouvoir dans la région de Nijni Novgorod au milieu des années 1990. Malgré ses motivations et son attachement réel au modèle de la démocratie libérale, Nemtsov n'a pas échappé à une personnalisation probablement excessive du pouvoir régional, sans doute due tant à la faiblesse du centre fédéral qu'à l'absence de forces d'opposition au niveau régional.

Toutefois la personnalisation du pouvoir est un trait commun à grand nombre de régions russes à cette époque. En effet, en l'absence de règles relatives au fonctionnement du fédéralisme, et faute de mécanismes d'application de la législation existante, les leaders régionaux ont été incités à mettre en place le système politique qui leur semblait le mieux adapté aux spécificités de leur région. Le risque en était les dérives autoritaires de l'exécutif régional. Finalement, le système du pouvoir régional de Nijni Novgorod ne s'est pas distingué par un enracinement réel du modèle concurrentiel de démocratie, mais a rejoint plutôt « la pyramide des allégeances » qui a gagné, « par le biais du suffrage universel, une légitimité démocratique<sup>65</sup> ».

Le style personnel de gouvernance de Boris Nemtsov, qui grâce à l'adhésion que suscitait sa personnalité charismatique pouvait donner une légitimité à son action de transformation politique et économique régionale, nous semble donner le départ à la

---

changements terminologiques s'expliquent probablement par la volonté du pouvoir central d'aligner l'organisation des exécutifs régionaux sur le modèle de l'exécutif fédéral. Sur le plan linguistique et interculturel, ce changement témoigne également d'une certaine élévation du statut des structures de l'administration régionale. Dans les faits, les nouveaux ministères du gouvernement régional ont davantage de poids que les structures qui sont demeurées de simples départements, et dont les domaines de compétences se trouvent très limités par rapport à ceux des ministères.

<sup>65</sup> Raviot J.-R., *La Démocratie à la russe. op. cit.*, p. 74

dynamique « césariste » du pouvoir politique russe en général qui « conjugue légitimité démocratique et réalité monarchique<sup>66</sup> ».

C'est en prenant appui sur cette légitimité charismatique que Nemtsov réussit à faire accepter à la population de cette région, autrefois fermée à toute présence étrangère, une nouvelle identité, qui combine à la fois l'appartenance à la Russie en tant que fédération, mais aussi à la région, ouverte aux contacts extérieurs et liée au monde occidental et à ses valeurs. Cette nouvelle identité a été vite assimilée, surtout par les jeunes, qui avaient sous les yeux la carrière rapide de Nemtsov et n'aspiraient qu'à suivre son exemple, s'appuyant sur la force de l'initiative individuelle, dans cette ville pourvue d'une nouvelle image de « troisième capitale ».

Il a surtout imposé une image de la région comme terrain favorable pour les réformes libérales et les investissements, parvenant à convaincre de l'attractivité de Nijni Novgorod non seulement les milieux politico-économiques fédéraux russes, mais aussi ceux des pays occidentaux.

Néanmoins, dès le départ de Nemtsov pour Moscou, les investissements étrangers ont quasiment cessé, et la région a rapidement été mise dans l'incapacité de rembourser ses dettes. Les entreprises régionales florissantes sont reprises par les consortiums moscovites. Cette concentration économique s'accompagne d'un recentrage politique général en faveur de l'Etat fédéral.

Le nouveau gouverneur de la région de Nijni Novgorod a été confronté à un ensemble de circonstances qui rendaient difficile la poursuite de la même dynamique dans les relations économiques extérieures. Au delà d'une question de personnalités, il faut y voir un changement de génération et de profil des cadres dirigeants. Ceux qui arrivèrent aux postes de gouverneurs régionaux à la fin des années 1990 étaient des gestionnaires, plus que des visionnaires, et par la suite de « nouveaux apparatchiks » - une synthèse des qualités de managers-technocrates et d'hommes d'Etat dévoués. Leur regard demeure fixé sur le Kremlin avec son concept de la « démocratie souveraine » et son pouvoir de nomination et de révocation, et non tourné vers les modèles de démocratie représentative occidentaux.

## **Bibliographie**

Berstein S., *La démocratie libérale*, Paris, PUF, 1998

Camau M., Massardier G. (dir.) *Démocraties et autocraties*, Aix-en-Provence, Kathala, 2009

---

<sup>66</sup> Ganzin M., *Du césarisme antique au césarisme moderne*, CERHIIP, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999, p. 9, cité d'après J.-R. Raviot *op.cit.*, p. 64



Colas D. *Les Constitutions de l'URSS et de la Russie (1905-1993)*, PUF, Que sais-je?, 1997

Desai P. « Russian Reform : What Went Wrong ? », *The Harmattan Reviews*, June 1999

Eckert D. *Le monde russe*, Paris, Hachette, 2007

Favarel-Garrigues G., Rousselet K., (dir.) *La Russie contemporaine*, Paris, Fayard, 2010

Ganzin M. *Du césarisme antique au césarisme moderne*, CERHIIP, Presses universitaires d'Aix-Marseille, 1999

Hermet G., « Un régime à pluralisme limité ? A propos de la gouvernance démocratique », *Revue française de science politique*, 54, 2004

Kossov V. *Quel fédéralisme pour une Russie multinationale ?* Lille, Septentrion Presses Universitaires, 1999

Kryshtanovskaya O.V., White S. « From Soviet *Nomenklatura* to Russian Elite », *Europe-Asia Studies*, vol. 48, n 5, 1996

Linz J. *Régimes totalitaires et autoritaires*, Paris, Armand Collin, 2006

Massias J-P. *Droit constitutionnel des Etats d'Europe de l'Est*, Paris, PUF, 1999

Mendras M. *Russie L'envers du pouvoir*, Paris, Odile Jacob, 2008

Radvanyi J. *La nouvelle Russie*, Paris, Armand Collin, 1996

Radvanyi J. *La Russie face à ses régions*. Documentation française, N 742, 1994

Raviot J-R. « Russie : qui gouverne les régions ? » *Problèmes politiques et sociaux* N 783, La Documentation française, 1997

Raviot J-R, *Qui dirige la Russie ?* Paris, Lignes de repères, 2007

Raviot J-R, *Démocratie à la russe. Pouvoir et contre-pouvoir en Russie*, Paris, Ellises, 2008

Sapir J. *Les trous noirs de la science économique*. Albin Michel, Paris

Stiglitz J. « Wither reform ? Ten Years of Transition. », Keynote Adress at the Annual World Bank Conference on Development Economics, 1999

Weber M. *Economie et société*, Paris, Plon, 1968, vol.1

Werth N. *Histoire de l'Union soviétique*, Paris, PUF, 1990

Wilson A. *Virtual Politics: Faking Democracy in the Post-Soviet World*, Yale University Press, 2005

Борисов С. «Политический режим региона: смысл понятия.» *Полис* 9.1. 1999

Быков Д. «Мальчик ищет отца», *Профиль Карьера*, 7, 1999

Камышев Д. «Российских граждан потянуло к урнам», *Коммерсантъ*, 29.03.1994

Конюхова И.А. *Современный российский федерализм и мировой опыт*, Москва, Формула Права, 2004

- Кочеров С. «Немцов versus Кириенко или Ты помнишь, как все начиналось», *Независимое аналитическое обозрение*, 25.05.2004
- Крыштановская О. «Режим Путниа: либеральная милитократия?» *Pro et Contra* Том7, №4, 2002
- Немцов Б. «Будущее России: олиграхия или демократия.» *Независимая газета*, 17.03.98
- Прудник А., Маслов О. «Борис Немцов – как символ отложенной демократии», *Независимое аналитическое обозрение*, 01.03.2004, [www.polit.nnov.ru](http://www.polit.nnov.ru)
- Явлинский Г. *Нижегородский пролог*. 1992 <http://www.yabloko.ru>
- Чугунов А. «Скандал в Нижнем Новгороде: Бывшему картежнику платили из бюджета» *Коммерсантъ*, 28.07.95

### Résumé

Le présent article tente d'apporter des réponses à des interrogations relatives à la formation de nouveaux modèles de pouvoir régional dans la Russie fédérale des années 90. Cette période de la refonte du pouvoir dans l'espace postsoviétique se caractérise par une forte personnalisation du pouvoir politique dans les régions. Le modèle de la région de Nijni Novgorod, pris en exemple, semble se distinguer par son caractère ambivalent qui se traduit par la mise en œuvre des réformes économiques libérales avec une large participation des organismes internationaux et entreprises étrangères et le renforcement de l'exécutif régional avec une forte implication du gouverneur de la région de l'époque Boris Nemtsov.